

# CONSEIL DE L'EUROPE ——— ————— COUNCIL OF EUROPE

## TRIBUNAL ADMINISTRATIF ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

**Recours N° 414/2008 et 459/2009 (Renate ZIKMUND (I) et (II) c/Secrétaire Général)**

Le Tribunal Administratif, composé de :

M. Luzius WILDHABER, Président,  
M. Angelo CLARIZIA  
M. Hans G. KNITEL, Juges,

assistés de :

M. Sergio SANSOTTA, Greffier,

a rendu, après en avoir délibéré, la présente sentence.

### **PROCEDURE**

1. La requérante, Mme Renate Zikmund, a introduit ses recours les 26 juin 2008 et 20 février 2009. Les mêmes jours, les recours ont été enregistrés sous les N° 414/2008 et 459/2009.
2. Les 10 septembre 2008 et 23 mars 2009, Me Bernard Alexandre, avocat au barreau de Strasbourg et conseil de la requérante, a déposé un mémoire ampliatif dans chaque recours.
3. Les 9 octobre 2008 et 23 avril 2009, le Secrétaire Général a fait parvenir ses observations concernant les deux recours.
4. La requérante n'a pas répondu dans le premier recours tandis qu'elle a soumis un mémoire en réplique, le 10 juin 2009, dans le recours N° 459/2009.
5. L'audience dans les deux recours a eu lieu dans la salle d'audience du Tribunal Administratif à Strasbourg le 18 juin 2009. En acceptant une demande introduite par le Secrétaire Général le 9 juin 2009, le Tribunal avait décidé le 15 juin que l'audience se déroulerait à huis clos. La requérante était représentée par Me B. Alexandre, et le Secrétaire Général par Mme B. O'Loughlin, Chef Adjoint du Service du Conseil Juridique, assistée par Mme M. Junker-Schreckenber, assistante dans le même Service.

La requérante ayant demandé des mesures d'instruction, le Tribunal a ordonné le dépôt de certains documents concernant la procédure devant la Commission contre le harcèlement, y compris le rapport de la Commission, document dont la requérante avait connaissance. En revanche, le Tribunal a décidé qu'il n'y avait pas lieu d'entendre les témoins dont la requérante avait sollicité l'audition.

## **EN FAIT**

### **I. LES FAITS DE LA CAUSE**

6. La requérante, de nationalité allemande, est une agente permanente de grade A4 du Conseil de l'Europe. Entrée dans l'Organisation en 1999, la requérante exerçait les fonctions de chef de Division à la Direction de la Communication lors du début du présent contentieux. Celui-ci tire son origine de la décision du Secrétaire Général de mettre la requérante à la disposition d'un autre service ainsi que de la plainte de celle-ci pour harcèlement moral pour des faits antérieurs à cette mise à disposition.

Les faits des deux recours peuvent se résumer ainsi.

#### **A. Recours N° 414/2008**

7. Par décision AP n° 4277 du 6 mars 2008 du Secrétaire Général, la requérante fut mise à disposition à la Direction Générale des Droits de l'Homme et des Affaires Juridiques (DG-HL) pour une première période du 6 mars au 30 juin 2008. Par la suite, la requérante a été mutée, avec son accord sur un poste au Secrétariat du Congrès des Pouvoirs locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe.

8. Le 12 mars 2008, la requérante adressa une note au Directeur Général de l'Administration faisant état de sa prise de service après sa mise à disposition.

9. Le 14 mars 2008, le Directeur Général de l'Administration répondit à la note précitée.

10. Le 3 avril 2008, la requérante saisit le Secrétaire Général d'une réclamation administrative, conformément à l'article 59 du Statut du Personnel, à l'encontre de la décision précitée.

11. Le 30 avril 2008, le Secrétaire Général rejeta ladite réclamation administrative.

12. Le 26 juin 2008, la requérante a introduit le présent recours.

13. Par une deuxième décision A.P (n° 4465), le Secrétaire Général prolongea la mise à disposition de la requérante du 1<sup>er</sup> juillet au 30 septembre 2008.

## **B. Recours N° 459/2009**

14. Le 14 juillet 2006, la requérante saisit la Commission contre le Harcèlement d'une plainte (n° 02/2006) compte tenu d'agissements dont elle avait été victime dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, constitutifs, selon elle d'actes de harcèlement moral.

15. Le 31 juillet 2008, la Commission rendit un avis et des recommandations.

16. La requérante ayant sollicité un congé sans traitement (Annexe VII au Statut du Personnel), elle fut admise à pareil bénéfice du 1<sup>er</sup> janvier 2007 au 18 février 2008. D'après les informations fournies au Tribunal, pendant cette période la requérante suivit des études et travailla.

17. Le 26 août 2008, la requérante saisit le Secrétaire Général d'une demande afin de bénéficier de la protection fonctionnelle. Cette demande était libellée ainsi :

« Objet: Requête au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pour une prise de décision en application de l'article 59 du Statut du personnel

En conformité avec l'article 12 de l'instruction 44 le Secrétaire Général a été invité le 31 juillet 2008 par la Commission contre le Harcèlement à prendre une décision pour faire suite aux recommandations de la dite Commission dans la plainte 2/2006.

En conformité avec l'article 59 para 1 in fine du Statut du personnel je vous demande en conformité avec ces textes de prendre une décision de nature à m'accorder une protection fonctionnelle intégrale et satisfaisante aux termes à la fois de l'article 40 du Statut du personnel et des principes généraux du droit pertinent en la matière. »

18. Le Secrétaire Général n'ayant pas répondu dans le délai statutaire de soixante jours, la demande de la requérante fit l'objet d'une décision implicite de rejet (article 59, paragraphe 1 *in fine*, du Statut du Personnel).

19. Le 21 novembre 2008, la requérante forma une réclamation administrative qui fut réceptionnée le 24 novembre 2008.

20. Le 22 décembre 2008, le Secrétaire Général déclara la réclamation administrative irrecevable et/ou non fondée et la rejeta.

21. Le 20 février 2009, la requérante a introduit le présent recours.

## **II. LE DROIT PERTINENT**

22. La mise à disposition temporaire d'un agent à un autre service et l'octroi d'un congé sans traitement sont des questions réglementées par les Annexes III (Règlement sur le tableau des postes) et VII (Règlement sur le congé sans traitement) au Statut du Personnel. L'octroi de la protection fonctionnelle est régi par l'article 40 du Statut du Personnel et, enfin, l'établissement d'un système de protection contre le harcèlement moral est régi à l'heure actuelle par

l'instruction du Secrétaire Général n° 44 relative à la protection de la dignité de la personne au Conseil de l'Europe.

### **A. En matière de mise à disposition temporaire**

23. L'article 3 de l'Annexe III au Statut du Personnel régit la mise temporaire d'un agent à la disposition d'un autre service. Cet article est ainsi libellé :

« 1. S'il est nécessaire de renforcer temporairement un service, un agent ou une agente peuvent, pour une période déterminée, être mis à la disposition d'un service autre que celui dont relève le poste dont ils sont titulaires. Cela n'entraîne pas de modification du Tableau des postes.

2. Dans le cas d'agents de grade A7 ou A6, la mise à disposition est subordonnée à l'accord préalable du Comité des Ministres, qui en fixe la durée.

3. Pour les agents des autres grades, la décision est prise par le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale.

4. La liste des agents se trouvant temporairement à la disposition d'un autre service au moment de la présentation du projet de budget est annexée audit projet ; cette liste indiquera en regard du nom de chaque agent la durée de la mesure prise. Si cette mesure doit se prolonger au-delà de l'année en cours, les raisons qui justifient son maintien seront indiquées.

5. A l'expiration du délai fixé, l'agent ou l'agente reprennent les fonctions correspondant au poste dont ils sont titulaires. »

### **B. Le congé sans traitement**

24. L'Annexe VII au Statut du Personnel porte sur le Règlement du congé sans traitement. L'article 8 concerne le retour des agents après la fin du congé et est ainsi libellé :

« Les agents affectés à un poste (Annexe III au Statut du Personnel) qui prennent un congé sans traitement, auront le droit de reprendre leur poste à leur retour si l'autorisation qui leur est accordée vise une absence qui n'excède pas quinze mois. En revanche, dès lors que le congé sans traitement sera autorisé pour une durée supérieure à quinze mois le poste sera réputé vacant.

L'agent ou l'agente dont le poste ou la fonction a été réattribué(e) seront à leur retour affectés sur un autre poste ou une autre fonction du même grade que celui ou celle occupé(e) à leur départ et exigeant des qualifications similaires. »

### **C. En matière de protection fonctionnelle**

25. L'article 40 du Statut du Personnel régit la question de la protection fonctionnelle à accorder aux agents et est ainsi libellé :

#### **Article 40 - Protection fonctionnelle**

« 1. Les agents peuvent demander l'assistance du Secrétaire Général ou de la Secrétaire Générale dans la défense de leurs intérêts matériels ou moraux et de ceux de leur famille lorsque ces intérêts ont été lésés, sans faute de leur part ou de celle de leur famille, par suite d'actes dirigés contre eux ou contre leur famille en raison de leur qualité d'agents du Conseil.

2. Si le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale estiment remplies les conditions de l'alinéa précédent, il ou elle déterminent la forme de l'assistance et la limite d'une prise en charge par le Conseil des frais occasionnés pour la défense des intérêts visés à l'alinéa 1, y compris, le cas échéant, ceux d'une action judiciaire. Si le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale sont d'avis qu'une action judiciaire est susceptible de porter atteinte aux intérêts du Conseil, il ou elle peuvent demander aux intéressés de ne pas l'intenter. Si, dans ce cas, ceux-ci renoncent à l'action judiciaire, le Conseil répare les dommages matériels subis par les intéressés, sous réserve qu'ils le subrogent dans leurs droits. »

#### **D. En matière de harcèlement moral**

26. Le 7 mars 2002, le Secrétaire Général a adopté l'instruction n° 44 relative à la protection de la dignité de la personne au Conseil de l'Europe.

Dans sa « Déclaration de politique », prologue à l'instruction, le Secrétaire Général, indique que

« Face à des comportements de harcèlement sexuel ou de harcèlement moral pouvant néanmoins se produire, l'intervention immédiate d'instances de recours a pour but de mettre fin, de manière efficace, au harcèlement par la voie d'une procédure de médiation. Comme ultime élément de la stratégie, une procédure formelle de plainte est prévue, pouvant aboutir, lorsque le harcèlement sexuel ou moral est le fait d'une personne ayant la qualité d'agent ou d'agente, à l'ouverture par le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale, d'une procédure disciplinaire en vertu de l'article 54 du Statut du Personnel et au prononcé de sanctions. »

Dans le préambule à l'instruction, il est fait référence à l'article 40 (protection fonctionnelle) du Statut du Personnel.

A l'article 3, le harcèlement moral est défini de la manière suivante :

« Par harcèlement moral on entend toute conduite abusive sur le lieu de travail ou en relation avec le travail, se manifestant de façon durable, répétitive et/ou systématique et se traduisant notamment par des comportements, des paroles, des intimidations, des actes, des gestes, des modes d'organisation du travail, des écrits qui peuvent, de façon intentionnelle ou non, porter atteinte à la personnalité, à la dignité ou à l'intégrité physique ou psychique d'une personne, dégrader le climat de travail ou mettre en péril l'emploi de cette personne ou créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant. »

27. Aux termes de l'article 7, tout agent qui estime être victime de harcèlement moral peut adresser une plainte écrite qui est transmise à la Commission chargée d'instruire les plaintes.

Les articles 11 et 12 régissent la procédure devant la Commission, En ce qui concerne la décision à prendre par la Commission, l'article 12 est ainsi libellé :

« (...) »

Au terme de la procédure, la Commission se prononce sur les faits constitutifs du harcèlement sexuel ou du harcèlement moral et formule une recommandation au Secrétaire Général ou à la Secrétaire Générale sur les mesures à prendre.

En fonction de la gravité des faits, la Commission peut aussi recommander l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre de la personne mise en cause en vertu des articles 54 à 58 du Statut du Personnel.

Dans l'évaluation de la gravité des faits, l'existence de liens de subordination entre la victime et la personne mise en cause est considérée comme une circonstance aggravante.

Le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale prendront une décision suite à la recommandation formulée par la Commission.

Les sanctions pouvant être prononcées par le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale après accomplissement de la procédure disciplinaire sont celles qui sont prévues à l'article 54 paragraphe 2 du Statut du Personnel.

La Direction des Ressources Humaines est responsable de la mise en œuvre des décisions que le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale décident de prendre. Elle en informe la Commission. »

28. Aux termes de l'article 13 :

« La personne qui se plaint d'être victime de harcèlement sexuel ou de harcèlement moral, et estime ne pas avoir reçu une protection efficace dans le cadre de la politique de l'Organisation en matière de harcèlement moral et de harcèlement sexuel, peut saisir le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale d'une réclamation administrative en vertu de l'article 59 du Statut du Personnel. »

Selon l'article 16 :

« Toutes les personnes impliquées dans une plainte de harcèlement sexuel ou de harcèlement moral ainsi que les protagonistes eux-mêmes sont tenus de respecter la confidentialité la plus stricte aussi bien au stade de la procédure informelle qu'au stade de la procédure formelle, y compris après la solution du conflit ou le classement de l'affaire. »

## **EN DROIT**

### **I. SUR LA JONCTION DES RECOURS**

29. Étant donné la connexité des deux recours, le Tribunal Administratif décide leur jonction, en application de l'article 14 de son Règlement intérieur.

### **II. LES ARGUMENTS DES PARTIES**

30. Par son premier recours, la requérante attaque la décision de la mettre provisoirement à la disposition d'un service autre que celui d'affectation. Par son deuxième recours, la requérante vise la décision implicite de rejet du Secrétaire Général de sa demande de bénéficier de la protection fonctionnelle. Selon la requérante, ces deux affaires présentent un lien incontestable parce qu'elles naissent toutes les deux d'un événement unique qui sont les actes de harcèlement dont la requérante a été la victime.

#### **A. Recours N° 414/2008**

31. La requérante demande l'annulation de la décision AP n° 4277 du 6 mars 2008. Elle invoque trois moyens : détournement de pouvoir, violation de l'article 8 de l'Annexe VII au Statut du Personnel et absence de nécessité d'une mise à disposition au sein de la Direction Générale des Droits de l'Homme et des Affaires Juridiques. La requérante demande également au

Tribunal de condamner le Secrétaire Général à lui payer un euro à titre de dommages-intérêts ainsi qu'à 3 000 euros au titre de remboursements des frais de la procédure.

32. De son côté, le Secrétaire Général demande au Tribunal de déclarer le recours non fondé et de le rejeter.

33. Les arguments de la requérante peuvent se résumer ainsi.

En ce qui concerne le premier moyen, la requérante met en exergue qu'elle a été victime d'actes de harcèlement moral commis par son supérieur hiérarchique. Elle ajoute qu'il n'existait strictement aucun motif de ne pas lui permettre de retrouver ses fonctions et attributions au sein de la Direction de la Communication à la fin de son congé sans traitement puisqu'elle n'avait aucunement demandé une nouvelle affectation et son poste n'avait pas été attribué à une autre personne. La requérante ajoute que par ailleurs elle avait le droit de retrouver son poste.

Selon la requérante, la seule explication à sa mise à disposition ne peut dès lors résulter que de la plainte qu'elle avait été contrainte de déposer et de faire instruire et qui « rendait 'opportun' de l'écarter de la Direction de la Communication ».

La requérante conclut que sa mise à disposition repose dès lors sur un détournement de pouvoir qui justifie son annulation.

34. Quant au deuxième moyen, la requérante rappelle que l'article 8 de l'Annexe VII au Statut du Personnel prévoit que les agents qui prennent un congé sans traitement ont le droit de reprendre leur poste à leur retour dès lors que leur absence n'a pas excédé quinze mois, ce qui est son cas. La requérante soutient donc que sa nomination à la DG-HL, à son retour après son congé sans traitement, constitue une violation directe de cette disposition. Elle ajoute qu'admettre que le pouvoir de nomination du Secrétaire Général puisse s'exercer discrétionnairement au retour d'un congé sans traitement ferait perdre toute effectivité aux dispositions de l'article 8 de l'annexe 7.

35. Au sujet du troisième moyen, la requérante rappelle que pour rejeter sa réclamation administrative, le Secrétaire Général s'est référé à l'article 3 du Règlement sur le Tableau des postes prévoyant qu'un agent peut être mis à la disposition d'un service autre que celui dont le poste dont il est titulaire relève, pour une période déterminée, « s'il est nécessaire de renforcer temporairement un service ».

Or, selon la requérante, le Secrétaire Général n'a aucunement justifié cette nécessité de renforcer la DG-HL, Direction Générale qui n'a en son sein aucun besoin particulier. En outre, il n'a été apporté aucune explication concrète et objective sur la nécessité de renforcer cette Direction. Au demeurant, au vu du nombre de tâches confiées à la requérante, il paraît, difficile de justifier sa mise à disposition par la priorité que devait avoir le renforcement de la DG-HL. Sur ce dernier point, la requérante rappelle la jurisprudence du Tribunal selon laquelle le Secrétaire Général doit éviter une mise à disposition sans que des tâches précises soient confiées (TACE, recours N° 285/2001, Parienti c/ Secrétaire Général, sentence du 16 mai 2003).

36. Les arguments du Secrétaire Général peuvent se résumer ainsi.

Le Secrétaire Général souligne d'abord que le Statut du Personnel n'accorde aux agents aucun droit à un emploi précis, car c'est lui qui a compétence pour affecter les agents, dans l'intérêt du service, aux différents emplois correspondants à leur grade. Pour lui, il est clair qu'il a agi en toute légalité, car, dans le cas présent, la DG-HL avait besoin d'un renfort et il a usé du pouvoir d'appréciation dont il dispose pour affecter la requérante à cette Direction Générale.

Après avoir rappelé la jurisprudence internationale en matière de gestion du personnel, le Secrétaire Général conteste que la requérante n'aurait pas reçu une motivation « suffisante et adéquate ». Selon lui, la lecture du courrier que le Directeur Général de l'Administration et de la logistique a adressé à la requérante le 14 mars 2008, montre que le Secrétaire Général a pris cette décision, suite à la réorganisation des Directions, en prenant en compte la priorité qu'il donne au fonctionnement optimal de la DG-HL. Il a estimé que la présence de la requérante au sein de cette Direction contribuerait à ce fonctionnement optimal et que sa mission et ses compétences concernant les stratégies de publication et de communication répondent de manière plus qu'appropriée aux besoins en la matière au sein de la DG-HL.

37. S'agissant du premier moyen visant le détournement de pouvoir, le Secrétaire Général le réfute fermement. Selon lui, de telles affirmations demandent à être sérieusement étayées. Or la requérante n'avance aucun fait précis et vérifiable qui puisse soutenir son argumentation, même à titre de commencement de preuve. Le Secrétaire Général ajoute que sa décision serait en conformité avec les règles statutaires du Conseil de l'Europe et la jurisprudence. Il ajoute que c'est lui qui est le plus à même d'évaluer les besoins du Conseil de l'Europe et il a jugé en l'espèce que l'expérience et les qualifications de la requérante seraient des atouts précieux pour renforcer la DG-HL. Sa décision a été motivée et expliquée de manière claire à la requérante. Il conclut en affirmant que rien ne laisse supposer que sa décision ait outrepassé son pouvoir discrétionnaire ou que sa décision soit entachée d'un quelconque vice.

38. Concernant la prétendue violation de l'article 8 du Règlement sur le congé sans traitement, le Secrétaire Général soutient que cette disposition a pour but d'assurer aux agents prenant un congé sans traitement qui dure moins de quinze mois qu'ils retrouveront leur poste à leur retour d'un tel congé. En l'espèce, la requérante a repris son poste (le poste dont elle est titulaire) et c'est avec ledit poste qu'elle a été mise à la disposition de la DG-HL, à titre temporaire et du fait des motifs déjà expliqués. De plus, la requérante n'a subi aucun préjudice du fait de sa mise à disposition à la DG-HL, elle occupe un poste de même grade que celui occupé au moment de son départ et exigeant des qualifications similaires. Par ailleurs, il convient d'indiquer que la requérante n'a pas contesté la deuxième décision A.P n° 4465 (prolongeant sa mise à la disposition du 1<sup>er</sup> juillet au 30 septembre 2008).

39. Quant à la prétendue absence de nécessité d'une mise à disposition de la requérante au sein de la DG-HL, le Secrétaire Général dément qu'il n'existait au sein de la DG-HL aucun besoin particulier expliquant la nécessité de renforcer cette Direction avec la requérante. Il rappelle que celle-ci s'est vue confier la réalisation d'une étude pour laquelle elle a établi un rapport rendu au mois de juillet 2008 ». Pour le Secrétaire Général, ceci permet de démontrer, si besoin en est, qu'il y avait bien un besoin particulier expliquant la nécessité de renforcer cette Direction.

40. En conclusion, le Secrétaire Général soutient que le recours n'est pas fondé.



## **B. Recours N° 459/2009**

41. La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision du 22 décembre 2008 du Secrétaire Général de rejeter sa réclamation administrative. Elle demande également une indemnisation de 130 000 euros. La requérante demande enfin 3 000 euros pour frais de la procédure.

42. De son côté, le Secrétaire Général demande au Tribunal de déclarer le recours irrecevable et/ou non fondé et de le rejeter.

### *1. Sur la recevabilité des recours*

43. Selon le Secrétaire Général, il ressort de l'esprit de l'article 40 du Statut du Personnel que c'était au moment où les intérêts de la requérante auraient été lésés qu'il appartenait à celle-ci de demander au Secrétaire Général son assistance, et non à l'issue de la procédure de harcèlement qu'elle avait introduite. La requérante n'ayant pas effectué cette démarche à l'époque, le Secrétaire Général conclut que la requérante est aujourd'hui forclosée à l'invoquer. Par conséquent, sa réclamation administrative et, partant, son recours seraient irrecevables.

44. La requérante soutient qu'il ne peut pas être allégué qu'elle aurait dû solliciter le bénéfice de l'article 40 du Statut du Personnel dès réalisation des faits commis à son encontre, car le Statut du Personnel n'instaure à cet égard aucun délai pour agir. Elle précise qu'elle a entendu en premier lieu faire établir les faits de harcèlement ; puisqu'il est acquis que ses intérêts ont été lésés, désormais elle est fondée à solliciter le bénéfice de la protection fonctionnelle.

### *2. Sur le fond des recours*

45. La requérante affirme que les faits de harcèlement dont elle a été victime, par les agissements de sa supérieure hiérarchique à son encontre, l'ont bien touchée en qualité d'agent du Conseil. De ce fait, elle relève des dispositions de l'article 40 du Statut du Personnel.

46. La requérante rappelle que l'article 40 du Statut du Personnel prévoit que les agents peuvent solliciter le bénéfice de la protection fonctionnelle lorsqu'ils ont été lésés par des actes « dirigés contre eux ou contre leurs familles en raison de leur qualité d'agents du Conseil ». Or, selon elle, les faits de harcèlement dont elle aurait été victime, par les agissements de sa supérieure hiérarchique à son encontre, l'ont bien touchée en qualité d'agent du Conseil et la requérante relève donc des dispositions de l'article 40 du Statut du Personnel.

Selon elle, les mesures qui ont été prises, et en particulier après le congé sans traitement, de l'avoir affectée à un poste éloigné de la Direction de la Communication ne constituent aucunement une protection fonctionnelle. La requérante ajoute que, à ce stade, la protection fonctionnelle doit avoir en particulier pour objet d'obtenir la réparation des préjudices qui lui ont été occasionnés. Pour elle, sur le plan des principes, l'obligation de réparation résulte du caractère fautif et préjudiciable des faits de harcèlement dont elle a été victime.

La requérante ajoute que le Conseil de l'Europe, en qualité d'employeur, est tenu à une

« obligation de sécurité résultat » à l'égard de ses agents et doit empêcher tout acte de harcèlement au sein de son Organisation.

La requérante conclut que l'Organisation lui doit une indemnisation et la décision de rejet de la demande de bénéfice de la protection fonctionnelle doit dès lors être annulée en application de l'article 40 du Statut du Personnel.

47. Le Secrétaire Général soutient qu'il ressort de la jurisprudence administrative internationale que les agissements menaçant les fonctionnaires internationaux et justifiant l'intervention des institutions qui les emploient doivent provenir de tiers et doivent être commis en raison des fonctions exercées au service de l'Organisation (affaire T-67/99, arrêt du 27 juin 2000 du Tribunal de première instance des Communautés européennes).

Pour lui, force est de constater que la requérante ne peut aucunement prétendre se trouver dans une telle situation, du fait de l'absence de lien entre les faits de harcèlement dont elle a pu être victime et sa qualité d'agent du Conseil de l'Europe. Il ne s'agit pas non plus d'une situation dans laquelle il s'imposerait que l'Organisation se substitue à l'agent afin de sauvegarder ses propres intérêts contre des tiers. En effet, en l'espèce, le Conseil de l'Europe n'a nullement été « attaqué », et il ne lui appartient pas de sauvegarder ses intérêts qui ne sont pas en danger, notamment en accordant une protection fonctionnelle à l'un de ses agents en conflit avec un autre de ses agents.

Ensuite, le Secrétaire Général souligne qu'il y a des textes spécifiques destinés à régir des situations impliquant des difficultés entre des agents de l'Organisation et, en présence de ces textes, la requérante n'est pas fondée à considérer que la protection fonctionnelle prévue à l'article 40 du Statut du Personnel puisse s'appliquer à sa situation.

Enfin, à supposer même que la demande de protection fonctionnelle de la requérante eût été faite au moment approprié et que les conditions pour l'obtenir existent, l'on voit mal quelles autres mesures de protection auraient pu être prises dans le cas de la requérante par le Secrétaire Général qui l'a éloignée de la source de harcèlement allégué. A l'heure actuelle, elle ne peut plus se prétendre victime de harcèlement et le Secrétaire Général n'est plus guère en mesure de lui fournir une protection fonctionnelle.

### III. L'APPRECIATION DU TRIBUNAL

#### A. **Recours N° 414/2008**

48. Le Tribunal estime que la mise à la disposition de la requérante et le besoin – réel ou prétendu – de renfort de la DG-HL constituent deux aspects du même problème de la sorte que les premier et troisième moyens de la requérante doivent être examinés conjointement.

Le Tribunal accepte que, comme le soutient le Secrétaire Général, il appartient à la requérante de prouver ses allégations. Or celle-ci a soumis au Tribunal un faisceau concordant d'éléments qui permettent au Tribunal de conclure que la motivation fournie à la requérante – à savoir la nécessité de donner un renfort à la DG-HL – n'était pas forcément la vraie raison de la mise à disposition. Confronté à ce faisceau d'indices, il incombait alors au Secrétaire Général de

motiver sa décision à l'égard de la requérante de manière adéquate et suffisante et de fournir des éléments convaincants qui auraient permis de contrecarrer les affirmations de la requérante. En effet, selon les termes mêmes de l'article 3 de l'Annexe III au Statut du Personnel (paragraphe 23 ci-dessus), le pouvoir discrétionnaire dont dispose le Secrétaire Général en la matière n'est pas absolu. N'ayant pas étayé son affirmation concernant la nécessité d'un renfort d'une façon suffisante pour pouvoir contrecarrer les affirmations de la requérante, le Secrétaire Général a donc outrepassé son pouvoir discrétionnaire. Par conséquent, le Tribunal se doit de conclure au détournement de pouvoir et annule la décision AP no. 4277 du 6 mars 2008 du Secrétaire Général.

49. Au sujet du deuxième moyen, le Tribunal constate que lors de son retour de congé sans traitement, la requérante avait tout de même été intégrée dans sa Direction d'origine, sur son poste et ce n'est que par la suite qu'elle a été mise à la disposition d'un autre service. Certes, il est possible que l'Organisation envisageait une mise à disposition bien avant la reprise du travail par la requérante mais celle-ci, à son retour, a retrouvé son poste comme le prévoyait l'article 8. D'ailleurs, le poste de la requérante n'avait pas été attribué à un autre agent et elle en est restée titulaire jusqu'à sa mutation au Secrétariat du Congrès des Pouvoirs locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe (paragraphe 7 ci-dessus).

50. Dès lors, l'article 8 de l'Annexe VII au Statut du Personnel n'a pas été méconnu et cela même si le Tribunal a déjà conclu à l'irrégularité de la mise à disposition de la requérante.

## **B. Recours N° 459/2009**

51. Le Tribunal se doit d'abord de statuer sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Secrétaire Général.

52. Le Tribunal constate que la requérante a introduit son recours – et, auparavant, sa réclamation administrative – contre le rejet implicite, par le Secrétaire Général, de la requête que la requérante avait formulée le 26 août 2008 (paragraphe 17 ci-dessus). Or, par cette demande, la requérante sollicitait le Secrétaire Général de lui accorder une protection fonctionnelle et faisait référence à l'avis que la Commission contre le harcèlement venait de rendre le 31 juillet 2008. De ce fait, il est clair que, même en acceptant la thèse du Secrétaire Général selon laquelle la requérante aurait dû le saisir plus tôt de la question, il n'en demeure pas moins que la requérante avait titre, au vu de l'issue de la procédure devant la Commission contre le harcèlement, de solliciter l'intervention du Secrétaire Général en août 2008.

Il s'ensuit que l'exception du Secrétaire Général n'est pas fondée et doit être rejetée.

53. En ce qui concerne le fond du recours, le Tribunal n'estime pas devoir faire référence ici au contenu de la procédure devant la Commission contre le harcèlement. Néanmoins, il ne peut pas s'empêcher de constater que la procédure a duré un peu plus de deux années. Or, il est inconcevable que la procédure devant la Commission contre le harcèlement puisse avoir été retardée par le comportement de la personne mise en cause. Il rappelle que, dans la déclaration de politique, prologue de l'instruction 44, il est précisé que

« face à des comportements de harcèlement sexuel ou de harcèlement moral pouvant néanmoins se produire, l'intervention immédiate d'instances de recours a pour but de mettre fin, de manière efficace, au harcèlement par la voie d'une procédure de médiation. Comme ultime élément de la stratégie, une procédure formelle de plainte est prévue, pouvant aboutir, lorsque le harcèlement sexuel ou moral est le fait d'une personne ayant la qualité d'agent ou d'agent(e), à l'ouverture par le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale, d'une procédure disciplinaire en vertu de l'article 54 du Statut du Personnel et au prononcé de sanctions ».

54. Dès lors, des mesures devaient être prises pour éviter tout retard. Il n'appartient pas au Tribunal de dire quelles devaient être ces mesures ni si la réglementation actuelle permet de les prendre. Cependant, si tel n'est pas le cas, l'Organisation devrait considérer s'il n'est pas souhaitable que la réglementation soit améliorée sur ce point.

55. Le Tribunal note que la Commission contre le harcèlement a conclu que la requérante a été victime de harcèlement moral, et que la seule question qui a été soumise au Tribunal est celle des suites qui devaient être données à cette décision. La requérante soutient qu'elle aurait droit à un dédommagement et que celui-ci était le but de sa demande de protection fonctionnelle. Par contre, le Secrétaire Général conteste que la requérante pouvait suivre la voie de la protection fonctionnelle.

Le Tribunal accepte que la protection fonctionnelle, comme elle est conçue dans le système des Organisations internationales – et, d'ailleurs, cela est confirmé par la jurisprudence internationale –, est à la fois une assistance qui est accordée aux agents et une garantie pour les intérêts de l'Organisation vis-à-vis de d'actes mis en œuvre par des tiers étrangers à l'Organisation. Le Tribunal retient cette étendue de la protection fonctionnelle même si la précision concernant les tiers n'est pas donnée expressément par l'article 40 du Statut du Personnel, car la rédaction des paragraphes 1 et 2 de cette disposition ne peut amener à arriver à une autre conclusion.

56. Cependant, le Tribunal se doit de constater que l'instruction 44 du Secrétaire Général fait référence, dans son préambule, à l'article 40 du Statut du Personnel (paragraphe 26 ci-dessus). En outre, la requérante, dans sa demande de protection du 26 août 2008 au Secrétaire Général, faisait également référence aux « principes généraux du droit pertinent en la matière » (paragraphe 17 ci-dessus). Or, il est clair que la politique de mise en œuvre de la protection de la personne au Conseil de l'Europe commande que l'Organisation réagisse rapidement et que des décisions soient prises quant à la protection à accorder à la requérante. En l'espèce, les mesures prises par l'Organisation n'ont pas assuré rapidement cette protection et la requérante doit se voir accorder l'indemnité qu'elle réclame.

#### IV SUR LA DEMANDE DE DOMMAGES-INTERETS ET SUR LES FRAIS DE LA PROCEDURE

57. Dans le cadre de son premier recours, la requérante demande au Tribunal de condamner le Secrétaire Général à lui payer un euro à titre de dommages-intérêts ainsi que 3 000 euros au titre de remboursements des frais de la procédure.

Dans son second recours, elle demande 130 000 euros d'indemnisation. Ce montant est ainsi reparti : un peu plus de 85 000 euros au titre de différentiel de salaire entre le salaire que la

requérante aurait perçu si elle n'avait pas pris de congé sans traitement et le salaire qu'elle a perçu pendant son congé sans traitement, car elle a exercé une activité professionnelle nettement moins rémunérée que son poste dans l'Organisation, 40 000 euros au titre de préjudice moral et 5 000 au titre de remboursement des frais liés à la consultation d'un avocat face aux faits de harcèlement. Enfin, la requérante demande 3 000 euros pour frais de la présente procédure.

58. Le Secrétaire Général soutient, quant à la demande de dommages-intérêts formulée par la requérante dans son premier recours, que celle-ci devrait être rejetée. Selon lui, l'octroi d'une somme à cet égard ne se justifierait que s'il y avait faute, préjudice et un lien de causalité direct entre les deux. Ce n'est pas le cas en l'espèce, aucune faute ne pouvant être relevée et la requérante ne subissant aucun préjudice. Le Secrétaire Général considère que la demande de remboursement des frais et dépens présentés devra suivre le même sort. Partant le Secrétaire Général demande au Tribunal de déclarer non fondée la demande de remboursement des frais et dépens.

En ce qui concerne le second recours, s'agissant de la demande de la requérante d'obtenir une réparation morale et financière, le Secrétaire Général rappelle que la Commission contre le harcèlement n'a fait aucune recommandation en ce sens et que ni l'Instruction n° 44 ni aucune disposition statutaire ne prévoient la possibilité d'une telle réparation. Concernant la perte de rémunération entre le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et le 17 février 2008 dont elle demande compensation, il convient de souligner que la requérante a décidé, de son propre chef, de prendre un congé sans solde. Elle ne saurait prétendre avoir été « contrainte de solliciter un congé sans solde, destiné à l'éloigner du Conseil de l'Europe le temps de retrouver sa santé », puisque si elle l'avait demandé à ce moment-là, d'autres solutions auraient pu être envisagées parmi lesquelles la mutation temporaire, ou la mise à disposition dans d'autres entités administratives à un emploi correspondant à son grade. Cela a d'ailleurs été le cas dès son retour au terme de son congé sans solde.

Ensuite, le Secrétaire Général met en exergue que la requérante n'a pas quitté le Conseil de l'Europe pour « retrouver sa santé ». Elle a motivé sa demande de congé pour convenance personnelle en invoquant son souhait de « mener des études ou des recherches présentant un intérêt pour la formation de l'agent ou de l'agente et/ou pour le Conseil » au sein d'une université de Berlin et de travailler pendant la même période dans une agence de communication allemande. Cela prouve que l'état de santé de la requérante n'était pas atteint.

Quant au remboursement des frais de la procédure, le Secrétaire Général considère que celle-ci doit être rejetée.

59. Le Tribunal rappelle d'abord qu'aux termes de l'article 60, paragraphe 2, troisième phrase, du Statut du Personnel, il « peut également condamner le Conseil à verser une indemnité au requérant ou à la requérante en réparation du dommage résultant de l'acte contesté ». De ce fait, le Tribunal n'a pas besoin de se pencher sur l'exception soulevée par le Secrétaire Général selon laquelle la Commission contre le harcèlement n'a pas dit que la requérante devait avoir une réparation.

Le Tribunal estime que la demande de dommages-intérêts du premier recours doit être considérée en même temps que la demande pour préjudice moral du second recours et cela en raison de leur connexité.

En ce qui concerne le dommage matériel évoqué dans le second recours, le Tribunal note d'emblée que la requérante a indiqué qu'elle avait été contrainte de solliciter le congé sans traitement en raison « des graves atteintes » à son état de santé. Cependant, le Tribunal estime que ce volet de sa demande doit être pris en considération lorsqu'il examine la demande pour préjudice moral. En ce qui concerne le dommage financier, le Tribunal note que la requérante a elle-même choisi de demander un congé sans traitement et que pendant cette période elle a également suivi une formation dont elle peut tirer profit. Donc, le différentiel de salaire dont la requérante demande le remboursement ne saurait en tout cas constituer un dommage à réparer par le Conseil de l'Europe. En revanche, le Tribunal doit accueillir la demande de remboursement des frais soutenus pour recueillir les conseils d'un avocat face aux faits de harcèlement. A ce titre, il y a lieu de lui accorder la somme de 4 000 euros.

Au sujet du préjudice moral, après avoir pris connaissance de tous les éléments de l'affaire et compte tenu de sa gravité, le Tribunal décide que le Secrétaire Général doit verser à la requérante la somme d'un euro au titre de préjudice moral, somme que la requérante avait demandée dans le cadre du premier recours, ainsi que 30 000 euros pour le second recours.

60. La requérante, qui a eu recours aux services d'un conseil, a demandé 6 000 euros pour frais et dépens de la procédure dans les deux recours. Le Tribunal considère raisonnable que le Secrétaire Général rembourse la somme demandée (article 11, paragraphe 2, du Statut du Personnel).

#### IV. CONCLUSION

61. Le Tribunal arrive à la conclusion que les deux recours sont fondés et que le Secrétaire Général doit payer les sommes de 4 000 euros pour dommages-intérêts et 30 001 euros à titre de préjudice moral, ainsi que la somme de 6 000 euros à titre de remboursement des frais de la procédure.

Par ces motifs, le Tribunal Administratif :

Ordonne la jonction des recours ;

Rejette l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Secrétaire Général dans le recours N° 459/2009 ;

Déclare le recours N° 459/2009 recevable ;

Déclare les recours fondés ;

Dit que le Secrétaire Général doit payer à la requérante les sommes de 4 000 euros pour dommages-intérêts et 30 001 euros pour préjudice moral ;

Dit que le Secrétaire Général doit rembourser la somme de 6 000 euros pour frais et dépens.

Prononcé à Strasbourg, le 30 octobre 2009, le texte français faisant foi.

Le Greffier du  
Tribunal Administratif

Le Président du  
Tribunal Administratif

S. SANSOTTA

L. WILDHABER